



Lara Trucco*

Tendenze involutive del sistema elettorale politico in Italia**

SOMMARIO: 1. Premessa. – I. DAL PASSATO AL PRESENTE – 2. Il sistema di votazione. – 3. Il sistema di assegnazione dei seggi. – 4. Segue. Il formato circoscrizionale. – II. ...ALL'IMMEDIATO FUTURO – 5. I perduranti dubbi di incostituzionalità del sistema. – 6. Segue. ...ed il “taglio”. – 7. Il moto “verticista” e la forma di governo “leadercratica”. – 8. Alcune conclusioni sommarie.

1. Premessa

Desidero innanzitutto rivolgere un sentito ringraziamento al Prof. Fulco Lanchester, per avere organizzato l'incontro di studio di cui qui si raccolgono gli atti e, quindi, i Colleghi Gaetano Azzariti, Felice Besostri, Augusto Cerri, Matteo Cosulich, Massimo Luciani, Pino Pisicchio e Massimo Siclari, per l'occasione offertami di dialogo e confronto, su di un tema di perdurante attualità.

Iniziativa tanto più encomiabile perché capace di “rianimare” il dibattito in materia elettorale e, per suo tramite e più ampiamente, sulle riforme istituzionali promesse (e non ancora mantenute) nel corso della campagna referendaria che ha portato al cd. “taglio del numero di parlamentari”¹, sia che avessero vinto i “no”, sia, a maggior ragione, se a vincere fossero stati, come notoriamente sono stati, i “sì”².

* Professoressa Ordinaria di Diritto Costituzionale presso l'Università di Genova

** Intervento in occasione del Convegno “*La legge elettorale in senso stretto quali prospettive in Italia*” del 28 aprile 2021 organizzato dalla Rivista *Nomos. Le attualità nel diritto* e dalla Fondazione “Paolo Galizia – Storia e Libertà”.

¹ Del resto, che ciò fosse necessario lo si era già esplicitato nel paragrafo della nota di aggiornamento del “DEF del 2018”, allorché, nell'ambito delle linee di azione del Governo, alla “riduzione del numero dei parlamentari”, erano stati per l'appunto affiancati altri interventi volti al “miglioramento dell'efficacia dell'attività del Parlamento (e cioè, principalmente: il potenziamento degli istituti di democrazia diretta, la soppressione del CNEL e l'introduzione del ricorso diretto alla Corte costituzionale sulle deliberazioni assunte dalle Camere in materia di elezioni e cause di ineleggibilità e incompatibilità dei membri del Parlamento).

² V. G.U. n. 240 del 12 ottobre 2019: “Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera”, recante: “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”.

Nell'ambito dell'odierno incontro sul “sistema elettorale in senso stretto: quali *prospettive in Italia*”³, il mio intervento si propone di passare in rassegna dapprima talune criticità del *Rosatellum-bis* ereditate dal passato (p. I), per poi porsi nell'orizzonte temporale delle (prossime) elezioni politiche (p. II). L'analisi muoverà, pertanto, dall'idea di un probabile re-impiego, nella prossima tornata di voto, del *Rosatellum-bis*, ora “riproporzionalizzato”⁴. Del resto, ormai ci troviamo a ridosso del “semestre bianco” presidenziale (art. 88, 2° c., Cost.) ed a seguire dell’“anno inerziale” che precede le elezioni politiche che, com'è noto, la Commissione di Venezia vorrebbe al riparo da modifiche sostanziali dei meccanismi di voto da parte del legislatore ordinario, con la conseguenza di non far apparire remota la possibilità che alle elezioni politiche del 2022 si voti proprio col *Rosatellum-bis* “riproporzionalizzato”. Di qui il paradosso (solo apparente) per cui nonostante l’“ipercinetismo elettorale compulsivo” (F. Lanchester) determinato da “*intérêts partisans conjoncturels*” (§65)⁵ ci affligga ormai da anni, proprio ora che, invece, specialmente a seguito della suddetta riforma costituzionale, il sistema avrebbe necessitato e necessiterebbe di “*être amélioré*” (§65)⁶, il legislatore pare essersi assopito, lasciando il sistema ordinamentale in balia di eventi perlopiù imperscrutabili (cfr. P. Pisicchio).

I

DAL PASSATO AL PRESENTE

2. Il sistema di votazione

Muovendo, dunque, dai problemi provenienti dal passato, non sembra possibile sorvolare sull'infausta serie di criticità che, sin dalla sua introduzione, continuano a tormentare il voto estero, al punto da portare ad interrogarsi sulla stessa opportunità di un suo generale ripensamento...e, comunque, sulla necessità di rimediare a talune delle sue principali lacune funzionali. Intoppi, che, com'è noto, riguardano soprattutto l'organizzazione dell'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE) e lo svolgimento delle stesse operazioni di voto, specie al di fuori dei confini nazionali. Tali interventi migliorativi,

³ V. la legge 3 novembre 2017, n. 165, recante “Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali” (nel prosieguo: *Rosatellum-bis*).

⁴ Pertanto, nello specifico, faremo in questa sede nostra l'ipotesi dell'applicazione, nelle prossime elezioni politiche, delle norme contenute nei

- testi unici delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica come modificati dalla legge n. 165 del 2017, cit.; della

- legge 27 maggio 2019, n. 51, recante “Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari”; nonché del

- d. lgs. 23 dicembre 2020, n. 177, di “Determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, a norma dell'articolo 3 della legge 27 maggio 2019, n. 51”.

⁵ V. il “Codice di buona condotta in materia elettorale” adottato dalla Commissione di Venezia il 18-19 ottobre 2002 CDL-STD(2003)034.

⁶ *Ibidem*.

peraltro, potrebbero costituire “il fronte” di un più generale ammodernamento del sistema di votazione⁷, intercettando *input* e sollecitazioni del periodo pandemico, e particolarmente l’esigenza, manifestata ormai da tempo dallo stesso giudice costituzionale e da cui non pare potersi (più) prescindere, di agevolare e preservare il momento democratico (anche) in periodi di *lockdown* (cfr., ad es., la sent. n. 242 del 2012). Dal che la sfida di un voto “personale ed eguale, libero e segreto” (art. 48, 2° c., Cost.) che, anche se espresso a distanza da luoghi non presidiati, presenti garanzie analoghe e, secondo i migliori auspici, superiori rispetto a quello “tradizionale” (cfr. C. Amirante).

Sul piano “operativo”, un supplemento di attenzione va poi riservata al rendimento avuto dai cd. “tagliandi antifrode” (introdotti dai commi 18 e 19 del *Rosatellum-bis*), se non altro in ragione dei rallentamenti dei lavori e degli “assembramenti” ai seggi che hanno prodotto, oggi, all’evidenza, da evitare. Soprattutto, essi, a conti fatti, hanno faticato a scongiurare la “pratica” delle cd. “schede ballerine” e, più in generale, le manovre fraudolente che, attraverso la loro introduzione si sarebbero volute e dovute definitivamente estirpare, confidandosi, pertanto, anche a questo riguardo, in un intervento tempestivo da parte degli organi competenti⁸.

Ma, al di là delle incongruenze e dei malfunzionamenti di aspetti e meccanismi organizzativi, nei meandri dell’atto stesso di suffragio, una qualche riflessione andrebbe fatta, specie alla luce del principio di preservazione della volontà dei votanti, sull’opportunità di tenere in debito conto le “strategie” di voto operate dagli elettori che più di frequente hanno portato a decretarne la nullità, procedendo, tra l’altro, a meglio dettagliare le “istruzioni per l’uso” inserite “in carattere maiuscolo” (al comma 5) entro “un apposito rettangolo” nella parte esterna delle schede elettorali, introdotte, del resto, dal *Rosatellum-bis* proprio al fine precipuo di “proteggere” il voto dai rischi di invalidità.

3. Il sistema di assegnazione dei seggi

Portando ora l’attenzione sul sistema di assegnazione dei seggi, tra le questioni di maggior momento, anche sul piano mediatico, ai rammenterà come vi sia stata quella dei cd. “seggi orfani”, dati dalla mancanza di un numero di candidati in taluni collegi e circoscrizioni sufficiente a coprire tutti i seggi acquisiti. Effetto collaterale, questo, dovuto principalmente alla previsione, da parte del *Rosatellum-bis*, accanto al meccanismo delle pluricandidature (v. *infra*, il §5), di liste bloccate “cortissime” e “limitate” (cd. “*truncated list*”). La possibilità, infatti, di candidarsi in più collegi (sino a cinque plurinomiali, in aggiunta ad uno

⁷ Peraltro, una trattazione a parte meriterebbe il delicato tema dell’utilizzo dei dati personali e della diffusione di contenuti “sensibili” – specie in campagna elettorale – attraverso piattaforme *online* e *social*.

⁸ Ciò pare essere stato dovuto, perlopiù, ad aspetti di ordine organizzativo (ad es., alla sovrabbondanza di tagliandi rispetto al numero di schede) ed al mancato impiego di metodi tecnicamente avanzati (tali, ad es., da ovviare alla possibilità di “segnare” le schede elettorali) finendo così per perpetuare la possibilità di risalire all’identità dei votanti (tanto da far talora rimpiangere le garanzie dell’autenticità, quantomeno, del supporto, offerte dal sistema “a timbro” tradizionale (!)).

uninomiale) nella scorsa tornata ha prosciugato quel bacino di candidature da cui attingere nella prospettiva, effettivamente presentatasi, di eventuali ripescaggi. Se a ciò si aggiunge che la legge prevede un tetto massimo di quattro candidati per lista, a fronte di una media comunque bassa di seggi da attribuire nei collegi plurinominali di Camera e di Senato (cfr., *infra*, il §6), si coglie il fatto che erano, per così dire, già “i numeri” a decretare l'impossibilità, da parte di singole liste, di fare – pur col pieno dei voti – gli “assi piglia tutto”. Ad oggi, poi, nonostante l'intervenuta diminuzione del numero di seggi da assegnare nei vari territori, da un lato, e la conservazione del tetto massimo di quattro candidati da (poter) presentare in lista, dall'altro lato, abbiano ridotto le probabilità del ripresentarsi di quell'*impasse*, a mantenere, comunque, viva l'eventualità è la ridetta perdurante possibilità di candidarsi in più collegi. Anzi, a ben vedere, il fatto che la multicandidatura non sia stata “riproporzionalizzata” nel suo ammontare massimo, finisce ora per amplificarne la portata, rendendo tanto più verosimile l'ipotesi del suo (ri)presentarsi nel prossimo futuro.

Ora, mantenendo ancora l'attenzione su questo versante, si rammenterà come la volta scorsa sia stato il Movimento 5 Stelle ad arenarsi, in Sicilia, avendo ottenuto un risultato elettorale oltre le migliori attese, con la metà all'incirca del totale dei voti e la conquista dei due terzi dei seggi in palio. Ebbene, il fatto che alla Camera dei deputati il conteggio e l'assegnazione dei seggi avvengano a livello nazionale, ha reso possibile porre rimedio all'*overbooking* dei seggi senza soverchie difficoltà, consentendo di andare a “pescare” direttamente tra le candidature piazzatesi comparativamente meglio nelle altre circoscrizioni (secondo il meccanismo meglio noto come “slittamento dei seggi” o “traslazione dei seggi”). Più complessa, invece, è stata la ricerca di una qualche soluzione per il Senato, dato che qui, il vincolo dell'elezione su base regionale (art. 57 Cost., e art. 1, c. 1, del *Rosatellumbis*) avrebbe voluto e vorrebbe l'assegnazione dei seggi confinata nell'ambito delle singole circoscrizioni regionali. Il fatto che poi, invece, nell'occasione non è avvenuto, essendosi andati a pescare il “seggio orfano” addirittura in Umbria, rende più che mai stringente il monito circa la necessità di premunire il sistema adeguatamente, procedendo ad una considerazione delle norme in questione al più presto⁹, nella prospettiva, indicata, peraltro, da tempo dallo stesso giudice costituzionale, di garantire sempre e comunque la costituzione di un organo rappresentativo «completo e funzionante» (Corte cost., sent. n. 44 del 1961).

⁹ In quest'ottica, si potrebbero tenere presenti, riadattandone i contenuti, le soluzioni prospettate in passato allorquando, complici anche allora norme intorciate e lacunose, la mancata assegnazione di ben undici seggi rese monca la composizione dell'organo parlamentare per la più parte della XIV Legislatura (cd. “seggi fantasma”). Nello specifico, era stato proposto di applicare le norme del d.P.R. 5 gennaio 1994, n. 14, recante il “Regolamento di attuazione della legge 4 agosto 1993, n. 277, per l'elezione della Camera dei deputati”, il quale dispone che qualora dopo le operazioni di scrutinio “non possa procedersi alle proclamazioni dei candidati di una o più liste per insufficienza di candidature in tutte le circoscrizioni”, i seggi non assegnati debbano essere distribuiti “fra le altre liste” migliori perdenti (art. 11); anche se poi, la soluzione percorsa fu la predisposizione di una legge di interpretazione autentica delle norme elettorali controverse. Nel caso di specie è stata presa, altresì, in considerazione la possibilità di una elezione suppletiva.

4. Segue. *Il formato circoscrizionale*

Più in generale, la menzionata previsione dell'elezione del Senato su base regionale (*ex art. 57 Cost.*) è stata ed è messa sotto tensione dalla dinamica di assegnazione dei seggi “*top-down*” (dall'alto verso il basso) e “ad imbuto” (dal generale al particolare) che caratterizza (spec. la parte proporzionale) lo stesso *Rosatellum-bis*, il quale presuppone proprio il suddetto meccanismo di “slittamento” tra collegi e circoscrizioni, in modo ampiamente autonomo dai confini territoriali tracciati in sede di *apportionment* (cfr. A. Cerri).

Si deve soprattutto a ciò, quindi, la discrasia, “alla (prima) prova dei fatti”, tra il numero di seggi ripartiti in ciascun collegio plurinomiale *ex ante* e quello effettivamente assegnato alle parti in lizza, *ex post*. E questo, tra l'altro, producendo incrinature del rapporto tra popolazione legale e numero di seggi attribuiti ai territori di riferimento (cd. “quoziente di rappresentanza”) a detrimento dello stesso principio di eguaglianza formale e sostanziale del voto (artt. 3 e 48 Cost.); e correlativamente delle previsioni dello stesso *Rosatellum-bis* che vogliono che in ciascun collegio plurinomiale “sia assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a tre e non superiore a otto” (art. 1, c. 3) e che la popolazione di ciascun collegio possa scostarsi dalla media della popolazione di non oltre la soglia, già elevata, del “venti per cento in eccesso o in difetto” (art. 3, lett. *c*).

Vero è poi che, nel ragionarsi del meccanismo in questione, si è guardato a quella giurisprudenza costituzionale in cui la Corte ha concluso, in passato, per la sua compatibilità con le norme costituzionali, riconoscendo al legislatore un ampio margine di discrezionalità in materia (sent. n. 271 del 2010). Va però subito osservato come qualche problema in più potrebbe porsi alla luce della più recente giurisprudenza resa dallo stesso giudice con riguardo all'analogo congegno previsto dall'*Italicum*, rispetto al quale la stessa, *re melius perpensa*, al fine di scongiurare il rischio di un «sostanziale aggiramento del significato della norma costituzionale», ha ritenuto necessaria «fin tanto che ciò sia ragionevolmente possibile» l'adozione di soluzioni volte ad impedire il salto tra una circoscrizione e l'altra, nonché la dimostrazione della natura residuale «per ragioni matematiche e casuali» dello stesso meccanismo traslativo (sent. n. 35 del 2017).

Ad ogni modo (anche) al fine di ovviare ulteriori chiamate in causa del giudice delle leggi, resta l'auspicio di un pronto intervento da parte del legislatore, al fine di definire la questione, con la predisposizione di meccanismi meglio atti a mantenere l'assegnazione dei seggi all'interno delle circoscrizioni regionali, arginando così la tendenza del meccanismo traslativo del *Rosatellum-bis* «a farsi “regola”» (secondo, del resto, quanto indicato, ancora una volta, dalla Consulta, nella sent. n. 35 del 2017, cit.).

II

...ALL'IMMEDIATO FUTURO

5. I perduranti dubbi di incostituzionalità del sistema

Guardando ora al presente con un occhio all'immediato futuro, rinvio a chi, prima di me, ha illustrato in modo puntuale i singoli profili di dubbia legittimità costituzionale del sistema elettorale vigente (F. Besostri), evidenziando le criticità del voto "congiunto e fuso" e del rendimento disproporzionale del sistema (con particolare riguardo al disegno dei collegi elettorali ed ai connessi "vantaggi" ottenuti dal dato coalizionale). Anche se non va escluso che possa essere il complesso dei meccanismi menzionati ad attingere ad un livello di irragionevolezza tale da condurre la Corte ad una ennesima dichiarazione di incostituzionalità del sistema elettorale ampiamente inteso, specie per la difficoltà, nel suo insieme, di intravedervi l'espressione di un suffragio "con voto diretto ed eguale", secondo quanto dichiarato dalle stesse norme di legge (art. 1, c. 1, T.U. Cam.) e voluto dalla Costituzione (art. 48, c. 2 e artt. 56 e 57 Cost.).

Ad ogni modo, volendo mantenere l'attenzione su profili specifici, merita di tornare a rimarcarsi la criticità della "multicandidabilità" a motivo, altresì (cfr. *supra*, il §3), della sua attitudine a disorientare il votante, sino al punto da spezzare (anche nelle sue forme più "soff", come quella del *Rosatellum-bis*) lo stesso legame di responsabilità politica tra elettore ed eletto. Inoltre, non pare possibile continuare a trascurare le problematiche derivanti dalla perpetuazione delle liste bloccate (nella parte proporzionale del sistema). Ed infatti, al di là dei profili di dubbia costituzionalità del combinato con la ridetta multicandidatura, anche su di un piano di mera opportunità, dovrebbe risultare ormai sufficientemente comprovato che la presenza di meccanismi in cui spetta immediatamente al livello apicale della politica fissare l'ordine di elezione dei candidati, specie in mancanza di precise regole di reclutamento, presta agevolmente il fianco a condizionamenti in termini di "negoiazione" di candidature inadeguate, data la facilità di garantirne l'elezione, collocandole "utilmente" in lista. Là dove, invece, è la presenza semmai di sistemi "aperti" e "fluidi", nell'ambito dei quali le scelte vengono prese garantendosi pari, libere (specie in termini di segretezza) e consistenti capacità di incidenza del voto individuale sugli esiti finali a rendere maggiormente percorribile un "reclutamento" non coatto, meritocratico e, comunque, autenticamente "rappresentativo" (cfr. M. Siclari).

È noto, del resto, come la nostra Corte costituzionale pur assecondando, nel tempo, la scelta di affidare alle stesse formazioni politiche il delicato compito di indicare l'ordine di presentazione delle candidature (nella creduta valorizzazione dell'art. 49 della Costituzione), ha posto la condizione che l'elettore debba essere "pur sempre libero e garantito nella sua manifestazione di volontà, sia nella scelta del raggruppamento che concorre alle elezioni, sia nel votare questo o quel candidato incluso nella lista prescelta, attraverso il voto di

preferenza” (sent. n. 203 del 1975). Affermazione da cui peraltro ad oggi pare men che meno possibile prescindere, data la netta affermazione, ribadita, com’è noto, a più riprese ed ancora di recente dalla stessa Consulta del carattere “inviolabile” e fondamentale” del suffragio (sent. n. 1 del 2014, sent. n. 35 del 2017 cit., e sent. n. 48 del 2021).

6. Segue. ...ed il “taglio”

La riduzione del numero di parlamentari, dunque, è andata a gravare su di un *background* già instabile, incidendo profondamente sulla fisionomia stessa della rappresentanza politica, non esclusa, in particolare, quella territoriale (cfr. N. Colaianni). E, questo, sin dal piano “quantitativo”, se solo si pensa all’aumento del rapporto (da all’incirca 96mila a 151mila) del numero di abitanti per deputato e (da all’incirca 188mila a 302mila unità) per senatore, con la conseguenza di indebolire di essa la portata, ovvero il legame tra elettori ed eletti¹⁰. Nemmeno, poi, il versante della rappresentatività dell’organo parlamentare è stato risparmiato, essendo, del resto, anche qui, determinato, *in primis*, “dai numeri” (di rilievo non trascurabile) l’innalzamento della soglia implicita di elezione del consenso necessario per essere eletti e, d’altro canto, la diminuzione della capacità dei singoli elettori di influire sul risultato dell’elezione, con l’esito complessivo di rendere asfittico (essendoci meno spazio) l’ingresso in Parlamento, a scapito delle probabilità di un qualche esito “proiettivo” dell’elezione.

Ma ancora altri elementi militano a favore di una torsione “selettiva” della resa del sistema ampiamente inteso. Così, nell’ambito di un’offerta elettorale ora tanto ridotta, l’accresciuta estensione territoriale dei collegi uninominali, a fronte della diminuzione della media di seggi nei singoli, vari collegi e circoscrizioni (solo quattro per l’elezione della Camera e tre per quella del Senato, a fronte, rispettivamente, dei sei e cinque precedenti). Nonché, non in ultimo, l’operare di un “meccanismo premiale nascosto” di cui beneficiano, in particolare, le prime due forze politiche vincenti. Congegno, peraltro – a cui contribuisce (ancora più) generosamente, non essendo stata “riproporzionata” (*rectius*: fissata) al ribasso la soglia di sbarramento del 3% dei voti validi – funzionante sia da filtro per le liste più deboli non coalizzate, sia da cinghia di trasmissione dei voti delle liste minori coalizzate con un consenso superiore all’1%, a beneficio della cifra elettorale nazionale della coalizione di appartenenza¹¹.

Ebbene, è noto come le dinamiche appena menzionate abbiano reso vieppiù stringente, già a far data dalla campagna referendaria, l’esigenza di garantire un “recupero”, in certa

¹⁰ Si osserva, peraltro, l’ulteriore aumento che un siffatto rapporto subirebbe se dovesse andare in porto la proposta di modifica dell’art. 58, c. 1, Cost. che porta da 25 a 18 anni l’età per eleggere i senatori, in ragione dell’estensione numerica dell’elettorato attivo di questo ramo del Parlamento.

¹¹ Secondo una rinnovata edizione, dunque, delle c.d. “liste civetta”, concepite, cioè, non per vincere la competizione, ma col precipuo intento di distrarre voti a beneficio delle formazioni politiche coalizzate e del candidato uninominale che ne è espressione.

misura, della natura proporzionale del sistema¹². Proposta di cui si condividono le motivazioni, specie muovendo dalla constatazione della sussistenza nell'intelaiatura costituzionale di "tracce" di un "filo rosso" proporzionalista da cui non parrebbe possibile prescindere (cfr. G. Azzariti), se non al prezzo di controindicazioni sistemiche che potrebbero, a questo punto come non mai, risultare insostenibili¹³. E, ciò, anche a non voler considerare il rigoroso monito della Corte costituzionale, per cui «in una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività» (sent. n. 35 del 2017, cit.). Il che, mentre giustifica un approccio non pregiudizialmente ostile a sistemi d'indole maggioritaria, osta, invece, al perseguimento di riforme elettorali "organiche" sganciate dal più ampio contesto istituzionale (come del resto dimostra l'esperienza delle Regioni a statuto ordinario).

Nell'ottica, pertanto, di interventi "puntuali", pur nella convinzione dell'opportunità che ad una fase "*destruens*" debba seguire un periodo "*construens*", l'auspicio è che nel breve periodo l'attuale sistema venga depurato da tutti "gli orpelli" (spec. multicandidature e blindature del voto) che (un po' come avviene nei labirinti) ne impediscono una resa lineare ed inclusiva, nella prospettiva della semplicità e comprensibilità dei relativi effetti e, in ultima analisi, dell'imparzialità e del suo carattere genuinamente competitivo.

¹² Cfr. le linee programmatiche concordate tra i partiti di maggioranza il 4 settembre 2019, dipoi confermate dalle dichiarazioni rese dal Presidente del Consiglio il 9 settembre 2019, in occasione del voto di fiducia all'Esecutivo, e all'indomani della consultazione referendaria, l'impegno comune siglato il 7 ottobre 2019 dai capigruppo della maggioranza di Camera e Senato su alcuni punti specifici concernenti il seguito della riforma costituzionale in questione "da offrire anche al dialogo con le opposizioni".

¹³ In particolare, limitandoci qui a segnalare la "mappatura essenziale" degli indicatori orientati a favore dell'opzione proporzionalistica da parte della nostra Carta fondamentale, non può essere sottovalutato l'intento dei costituenti di segnare una cesura netta rispetto alla dittatura che, come s'è visto, aveva fatto dell'"arma maggioritaria" (unitamente al partito unico) lo strumento decisivo per la creazione e il mantenimento del regime. Prospettiva, questa, con la quale si sposa il ruolo centrale attribuito ai "partiti" in un "concorso" generale tra di essi, al fine di veicolare la partecipazione dei cittadini alla determinazione della politica nazionale. Nemmeno trascurabili sono le ragioni che hanno portato ad inserire l'esplicita menzione della proporzionale in Statuti speciali di Regioni in cui si forti sono le ragioni delle minoranze linguistiche. Se si passa, poi, a fissare l'attenzione sul dato normativo costituzionale, può allegarsi

- l'art. 3 della Costituzione, là dove promuove l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica del Paese, stabilendo che la Repubblica sia organizzata in modo da tutelare gli interessi di tutte le classi lavoratrici (e non solo di alcune). Sempre nel senso dell'"inclusione" nella rappresentanza politica, si possono poi leggere

- l'art. 5 della Costituzione, consacrate, com'è noto, il principio di "unità nazionale", e

- l'art. 67 Cost., che sancisce il principio della rappresentanza unitaria da parte di ciascun eletto. Più decisamente, però, a parte anche quanto può ricavarsi dal principio fondamentale "di tutela delle minoranze", vanno citate le norme costituzionali volte a salvaguardare la rappresentanza politica delle componenti sociali minoritarie, tutelando «in qualche modo, gli interessi delle minoranze popolari, qualificate o meno», in forma "razionale", ovvero su base «proporzionale» e non semplicemente "relativa, ridotta e irregolare" (v. gli artt. 6 e 8 della Costituzione, per quel che riguarda le minoranze territoriali e gli artt. 50, 71, 75 e 123 della Costituzione rispetto a gruppi, più o meno vasti, di elettori).

- Inoltre, di rilievo è "principio di rappresentanza proiettiva di secondo grado", recato dagli artt. 72, c. 3, e 82, c. 2, della Costituzione, dove, nel regolarsi, rispettivamente, le commissioni legislative e quelle d'inchiesta, si stabilisce che la loro composizione debba rispecchiare la proporzione dei vari gruppi parlamentari. Previsioni, queste, sintomo dell'esistenza di un medesimo principio (di rappresentanza proporzionale) di primo grado, dato che la sua attuazione al "secondo livello" ne presupporrebbe anche l'attuazione al primo e più immediato piano di riparto dei seggi, ossia quello elettorale.

7. Il moto “verticista” e la forma di governo leadercratica

Del *Rosatellum-bis* si vuole ora considerare quell’ulteriore caratteristica data dalla capacità di innescare, in prima battuta, una sorta di “effetto trascinamento” (indotto dai meccanismi di “fusione” del voto) in senso ascendente dalla parte proporzionale verso quella uninominale.

Un siffatto moto “verticista” tende infatti a conferire una maggiore visibilità ai candidati nei collegi uninominali e soprattutto ai *leader* delle forze politiche in campo, a fronte del sostanziale dileguamento del voto e di un problematico anonimato della generalità degli eletti specie nei collegi plurinominali, motivandone la considerazione alla stregua di un sistema proporzionale “a trazione” maggioritaria leaderistica. Se a ciò si aggiunge la possibilità di stringere coalizioni tra liste di partiti senza capo, né programma in comune (art.1 c. 7), ma solo programmi elettorali di partito “con il nome e cognome della persona indicata come capo della forza politica” (art. 4, c. 1, lett. c)), ci si avvede di talune delle principali origini della presenza, allo stato, nel nostro Paese, di una cd. “leadercrazia”. Regime leadercratico che ha visto e vede come *leader*, perlopiù, gli stessi capipartito con le loro segreterie di partito, col risultato del consolidamento di taluni tratti “arbitrari” all’interno delle stesse formazioni politiche (cfr., *supra*, il §5), le quali, per vero, già non erano scevre da questo tipo di criticità, tanto da portare, come si ricorderà, ancora in tempi recenti, lo stesso giudice costituzionale ad intervenire nel tentativo estremo di immettere nel circuito partitico un po’ di linfa “democratica” (sent. n. 35 del 2017, cit.).

In tale rinnovato contesto il “taglio” non ha potuto, quindi, che ulteriormente deteriorare la situazione, debilitando, da un lato, “le basi” delle stesse forze partitiche, le quali si trovano ad oggi legittimate in modi e forme eteree e volatili (cfr. Luciani) ed acuendo, dall’altro lato, ancora di più la distanza di elettori e “corpi intermedi” dalla sfera di governo. Di qui l’esigenza, a cui per vero “i piani alti” non paiono prestare la dovuta attenzione, quantomeno di un dibattito sull’opportunità di mettere mano ad una legge sui partiti politici. Questione (ri)avviata almeno a far data dalla fine della cd. “guerra fredda”, col venire meno di equilibri e paralisi che questa portava con sé, e quando, pertanto, è parso che la società fosse finalmente matura per un ampio “salto di qualità”, non essendovi, del resto, più alcuna ragione per continuare a bloccare le dinamiche evolutive dell’art. 49 Cost. e, più, in generale, uno sviluppo in senso migliorativo della democrazia (anche elettorale) italiana.

In questa prospettiva, il tempo sembra dare ragione all’idea che, all’epoca, sia stato facendosi propria una visione miope ed incapace di mettere a fuoco gli effetti benefici che, in un’ottica di più lungo periodo, la messa a punto di meccanismi di legittimazione delle formazioni politiche radicate e muoventi (almeno tendenzialmente) “dal basso” ed “aperte” al confronto e al dialogo tra le parti avrebbe potuto comportare, a beneficio della qualità del circuito rappresentativo, e della credibilità del più generale quadro democratico.

Rilevando, in un simile scenario, la sostanziale “irrilevanza” di quelle previsioni dello stesso *Rosatellum-bis* che, nel deliberato intento di favorire una certa “moralizzazione”

dell'attività politica, richiedono prova della sussistenza di taluni “elementi minimi di trasparenza” dei partiti, movimenti e dei gruppi politici organizzati che intendano procedere alla propria candidatura (art. 4).

8. *Alcune conclusioni sommarie*

Ora, l'affievolimento del ruolo politico-rappresentativo del Parlamento, la perdurante difficoltà per gli elettori di farsi un'idea del “destino” del proprio voto, le diverse (e talora financo “arbitrarie”) *chances* di taluni candidati di godere dei meccanismi stessi di blindatura e, soprattutto e più in generale, l'impossibilità per il corpo elettorale di non rieleggere chi non si è rivelato all'altezza del ruolo ad esso affidato paiono non costituire premesse “ideali” per un qualche miglioramento della situazione.

Men che meno, poi, aiuta la vigenza di forma di governo perdurantemente “a debole razionalizzazione”. Là dove a questo riguardo risulta avere peccato di un certo ottimismo l'idea di poter risolvere i problemi “di governabilità” col percorrimto della semplice “scorciatoia elettorale”, occorrendo, infatti, probabilmente, intervenire su altri versanti e tra questi, in particolare, le riforme costituzionali e dei regolamenti parlamentari. Diversamente e più nello specifico, si è continuato a confidare nella capacità taumaturgica dei meccanismi premiali di rimediare alle conseguenze della cronica debolezza della nostra forma di governo. E ciò, sebbene l'applicazione, sul campo, ormai da tempo, di congegni simili non pare avere prodotto esiti apprezzabili né sulla tenuta, né sull'efficienza dell'azione di governo. Quantunque al sistema di elezione dovrebbe domandarsi – e da questo pretendersi – non tanto la governabilità – ma semmai di dar forza al circuito democratico-rappresentativo, sapendo garantire un'adeguata rappresentanza parlamentare e, quindi, una congrua incidenza del voto individuale. Col risultato, tutto questo, di arrivare a quel “premio nascosto” nelle pieghe del sistema di cui si diceva (cfr., *supra*, il §6) e, più ampiamente, alla predisposizione di un sistema elettorale quale il *Rosatellum-bis* inidoneo (cfr. M. Cosulich) «a bilanciare» la «necessaria rappresentatività» con la «stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall'altro» (Corte cost., sent. n. 35 del 2017, cit.).

È stato ed è così che il nostro Paese, dinnanzi alla complessità delle sfide attuali globali, si trova oggi in una condizione di maggiore fragilità rispetto ad altri, in quanto alla situazione di grave e generalizzata crisi (ora) pandemica, è andata sommandosi l'incapacità, per l'appunto, negli anni di fare le riforme istituzionali necessarie a mettere il sistema istituzionale in grado di agire con efficacia e tempestività nel processo di elaborazione ed attuazione delle politiche. Obiettivo, questo, che oltretutto sembra oggi ancor più utopistico da raggiungere secondo le schematiche del parlamentarismo del XX secolo.

Di fronte dunque ad una situazione, si direbbe, in tutti i sensi “emergenziale”, il momento attuale potrebbe costituire un utile momento di transizione verso soluzioni più solide e aggiornate sia sul piano della legittimazione politica, sia su quello dell'impianto istituzionale, secondo quanto del resto promesso ancora prima del voto in cui decisiva, già

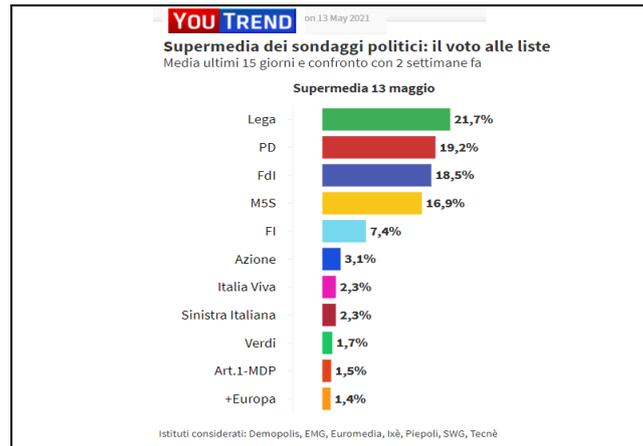
nelle intenzioni di allora, avrebbe dovuto essere la presentazione di “un progetto di nuova legge elettorale” per Camera e Senato, al fine di garantire se non altro “il rigoroso rispetto dei principi della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia”¹⁴.

Dal che l’opportunità (se non vera e propria necessità, anche al fine ora di ricomporre alcune inevitabili “sfasature” prodottesi all’indomani del “taglio” nel tessuto costituzionale e che hanno ricadute su tutti gli organi costituzionali¹⁵) dell’apertura, nella prima legislatura utile, di una fase in grado di invertire la tendenza, rivitalizzandosi e perfezionandosi nel contempo in tutti i suoi tratti il momento elettorale popolare, uscendosi dalla logica della “fotografia” del presente, per entrare in quella dell’indicazione razionale e “costituzionalmente orientata”, della rotta e degli obiettivi programmatici esplicitati ed al possibile condivisi, di più lungo periodo¹⁶.

¹⁴ Così nelle linee programmatiche del 4 settembre 2019, cit. p. 10 del cd. “accordo dei ventinove punti”.

¹⁵ Così, solo per menzionare gli aspetti più lapalissiani, l’elezione di cinque giudici della Corte costituzionale (art. 135 Cost.), quella di un terzo dei membri del Consiglio superiore della magistratura (art. 104 Cost.), nonché l’elezione (in chiave numerica e con riguardo al “peso” dei delegati regionali) e la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica (artt. 83 e 90 Cost.). Ancora, sono stati toccati i *quorum* di garanzia e tutte le circostanze in cui sono richieste maggioranze qualificate e valori numerici assoluti, specie a tutela delle minoranze (artt. 62, 64, 72, 73, 79 e 94 Cost.) e della stessa organizzazione interna del Parlamento, non escluse le dinamiche procedimentali delle Camere (con la riduzione, tra l’altro, dei componenti e, correlativamente, dei *quorum* deliberativi delle commissioni parlamentari). *Last but not least*, nemmeno la revisione costituzionale è al riparo, dato che il taglio ha trascinato con sé la diminuzione del numero di parlamentari necessario per mettervi mano (art. 138 Cost.).

¹⁶ Che poi, ancora una volta decisiva, nel dare incentivo alle ridette riforme favorendo, al contempo, il più ampio coinvolgimento delle forze politiche come della società civile, possa verosimilmente essere la prossima elezione alla suprema carica dello Stato, è dato di vederlo dalla media sondaggistica reperibile in www.youtrend.it del 13 maggio. A tale riguardo, muovendo dai dati ivi contenuti, si è cercato di ricavare e proporre in forma grafica la maggioranza parlamentare di cui, allo stato, godrebbero le forze di centrodestra: l’elevato livello di approssimazione di quanto prospettato deriva vuoi dal metodo matematico utilizzato: e cioè a dire, la “riproporzionalizzazione” dei risultati delle elezioni politiche del 4 marzo 2017 dapprima nei due rami del parlamento numericamente ridotti e poi quindi tenuto conto dell’attuale consenso di cui godono le singole forze partitiche; vuoi, correlativamente, dal fatto di avere presupposto il ripetersi delle dinamiche di voto nei collegi uninominali e plurinominali della volta scorsa (quando, invece, è verosimile che le cose vadano in modo differente, con la conseguenza, in particolare, di vedere diversamente distribuita la “quota premiale”. A quest’ultimo proposito, posto che di essa continuerà a godere la forza (coalizione) meglio piazzata, sarà interessante vedere se (come la volta scorsa), essa andrà (anche) a beneficio della lista vincente o, invece, della coalizione seconda arrivata: il che, peraltro, già in campagna elettorale potrebbe risultare determinante sulla scelta di PD e M5S se presentarsi da soli o coalizzati. La scelta fatta nell’ambito della simulazione è andata nella direzione della semplificazione del quadro politico, tenuto conto della convenienza delle forze minori di coalizzarsi (trovandosi “a rischio soglia” del 3%); in quest’ottica, si è immaginata un’ampia coalizione di centro-sinistra (anche se è verosimile che le cose possano andare diversamente), la quale tuttavia, nonostante tutto (anche una eventuale alleanza col M5S) al momento risulterebbe soccombente rispetto alla coalizione di centro-destra... benché non vada trascurato il ruolo strategico che potrebbe svolgere Forza Italia nello “sparigliare le carte”, al limite fungendo da “ago della bilancia”.

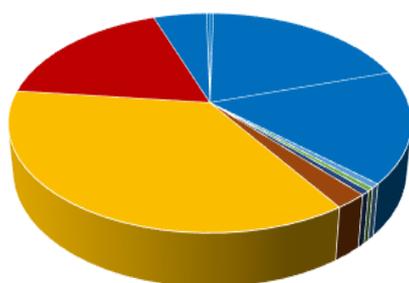


CAMERA DEI DEPUTATI

AL 4 MARZO 2017							
COMPARAZIONE	630 SEGGI			400 SEGGI			
	SEGGI	PROP.	DISPR.	SEGGI	PROP.	DISPR.	
CENTRO D: 37,1	265	234	+31	168	149	+19	
LEGA: 17,4%	125	110	+15	79	70	+9	
FI: 14%	104	88	+16	66	56	+10	
FR. D'IT.: 4,4%	32	28	+4	20	18	+2	
NOI -UDC: 1,3%	4	8	-4	3	5	-2	
M5S: 32,7	227	206	+21	144	131	+13	
CENTRO S.:22,8%	122	144	-22	78	490	-12	
PD: 18,7%	112	118	-6	71	75	-4	
+EU: 2,6%	3	16	-13	2	10	-8	
INSIEME:0,6%	1	4	-3	1	2	-1	
CIV. POP.:0,5%	2	3	-1	1	2	-1	
SVP – PATT:0,4%	4	3	+1	3	1	+2	
LEU: 3,4%	14	21	-7	9	14	-5	
ALTRO:4%	2	25	-23	1	16	-15	

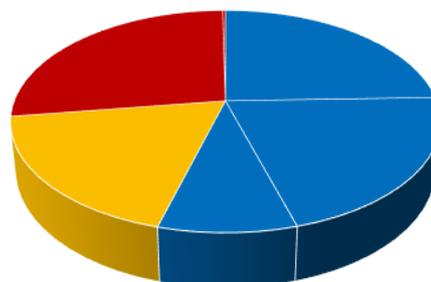
AL 13 MAGGIO 2021			
400 SEGGI			
	SEGGI	PROP	DISPR.
CENTRO D.: 47,6%	217	191	+26
LEGA: 21,7%	98	87	+11
FR.D'IT.: 18,5%	84	74	+10
FI: 7,4%	35	30	+5
M5S: 16,9%	74	66	+8
CENTRO S.: 31,5%	108	128	-20
ALTRI: 4%	1	15	-14

CAMERA DEI DEPUTATI 4 MARZO 2017
630 SEGGI



Altro 4% Lega 17,4% Insieme 0,6% FI 14% SVP 0,4% +Eu 2,6%
UDC 1,3% LEU 3,4% M5S 32,7% PD 18,7% Fr.IT 4,4% Civ.Pop 0,5%

CAMERA DEI DEPUTATI 13 MAGGIO 2021
400 SEGGI



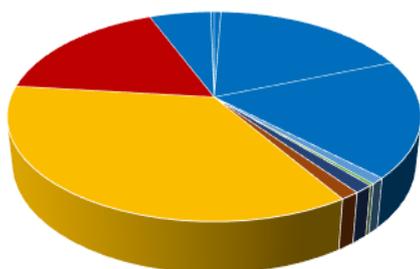
Lega 21,7% Fr.d'IT 18,5% FI 7,4% M5S 16,9% Centro-SIN 31,5% Altri 4%

SENATO DELLA REPUBBLICA

AL 4 MARZO 2017							
COMPARAZIONE	315 SEGGI			200 SEGGI			
	SEGGI	PRO P.LE	DISP R.tà	SEGGI	PRO P.LE	DIS PR.	
CENTRO D.: 7,5%	137	118	+19	87	75	+12	
LEGA: 17,6%	58	55	+3	37	35	+2	
FI: 14,4%	57	45	+12	37	29	+8	
FR. D'IT.: 4,3%	18	14	-4	11	9	+2	
NOI-UDC: 1,2%	4	4	--	2	2	--	
M5S: 32,2	112	102	+10	71	64	+7	
CENTRO S.: 22,9%	60	72	-12	38	46	-8	
PD: 19,1%	54	60	-6	34	38	-4	
+EU: 2,4%	1	7	-6	2	5	-3	
INSIEME: 0,5%	1	2	-1	--	1	-1	
CIV. POP.: 0,5%	1	2	-1	--	1	-1	
SVP – PATT: 0,4%	3	1	+2	2	1	+1	
LEU: 3,3%	4	10	-6	3	7	-4	
ALTRO: 4,1%	2	13	-11	1	8	-7	

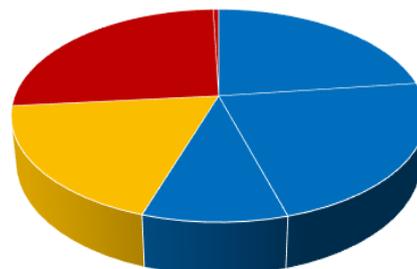
AL 13 MAGGIO 2021			
200 SEGGI			
	SEGGI	PROP	DISPR.
CENTRO-D. 47,6%	110	95	+15
LEGA 21,7%	46	43,4	+2
FR. D'IT. 18,5%	45	37	+9
FI 7,4%	19	14,8	+4
M5S 16,9%	37	34	+3
CENTRO-S. 31,5%	52	63	-11
ALTRI 4%	1	8	-7

SENATO 4 MARZO 2017
315 SEGGI



■ Altro 4,1% ■ Lega 17,6% ■ Insieme 0,5% ■ FI 14,4% ■ SVP 0,4% ■ +Eu 2,4%
■ UDC 1,2% ■ LEU 3,3% ■ M5S 32,2% ■ PD 19,1% ■ Fr.IT 4,3% ■ Civ.Pop.0,5%

SENATO 13 MAGGIO 2021
200 SEGGI



■ Lega 21,7% ■ Fr.d'IT 18,5% ■ FI 7,4% ■ M5S 16,9% ■ Centro-SIN. 31,5 ■ Altri 4%

